



**Mémoire présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire
portant sur le projet de loi n° 109
Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale**

**Par
la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec**

Le 1^{er} septembre 2010

TABLE DES MATIÈRES

Présentation de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec	4
Mise en contexte.....	5
Commentaires généraux	
Code provincial	5
<i>Recommandation n° 1</i>	6
Nouvelle loi sectorielle	7
<i>Recommandation n° 2</i>	7
Commentaires spécifiques	
Articles 2 et 3.....	8
Article 6.....	9
<i>Recommandation n° 3</i>	9
Article 9.....	9
Article 13.....	10
<i>Recommandation n° 4</i>	10
Article 14.....	10
<i>Recommandation n° 5</i>	10
Article 15.....	11
<i>Recommandation n° 6</i>	11
Article 20.....	11
<i>Recommandation n° 7</i>	12

Article 24	12
<i>Recommandation n° 8</i>	12
Article 25	13
Article 27	13
<i>Recommandation n° 9</i>	13
Article 28	13
<i>Recommandation n° 10</i>	14
Article 31	14
Conclusion	15
Résumé des recommandations	16

PRÉSENTATION DE LA CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC

Représentant plus de 590 membres œuvrant au sein de plus de 225 municipalités, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec est le reflet de la diversité des organismes municipaux du Québec.

Occupant des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, et majoritairement issus de la direction générale, des finances, des services juridiques et du greffe ou, encore, du service des ressources humaines des municipalités, les membres de la COMAQ sont au cœur des décisions et de l'activité de leur localité et sont au service de leur population respective.

Créée en 1968 par une loi de l'Assemblée nationale, la COMAQ s'est donnée comme mission d'être au cœur de l'évolution du milieu municipal par la force de son réseau et la valorisation de l'expertise de ses membres.

Dans cette optique, la COMAQ a à cœur de suivre l'évolution législative municipale et de s'assurer que les lois qui régissent les municipalités répondent à la fois aux besoins des populations locales, mais également aux besoins des gestionnaires municipaux pour lesquels les lois du gouvernement constituent leurs principaux outils de travail.

Outre ses représentations auprès du gouvernement et au sein de diverses tables de travail avec les associations du milieu, la COMAQ offre à ses membres un programme de perfectionnement complet, entièrement accrédité par l'Université de Montréal et diffuse, par le biais de sa revue *Carrefour* et de son site Internet, une information continue à jour en matière d'actualité municipale.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons notre mémoire à l'égard du projet de loi n° 109 – Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.

MISE EN CONTEXTE

Les officiers municipaux que représente la COMAQ souscrivent à l'objectif général poursuivi par le gouvernement de revaloriser l'administration publique au Québec, tant au niveau provincial que municipal, en prenant des mesures pour faire en sorte que la conduite des élus et des fonctionnaires soit évaluée à l'aune de standards plus élevés que le minimum imposé par les lois actuelles.

Les membres de la COMAQ sont bien conscients par ailleurs qu'il n'appartient pas aux seuls élus de se préoccuper des questions d'éthique dans le milieu municipal.

Dans son rapport déposé en avril 1995, le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics englobait d'ailleurs autant les personnes élues que les personnes nommées.

La COMAQ a d'ailleurs déjà démontré son intérêt pour ces questions. Elle dispose en effet depuis longtemps d'un code de déontologie. Plus récemment, l'intérêt de ses membres pour les questions d'éthique a conduit la COMAQ à offrir, à plusieurs reprises, des ateliers et des conférences portant sur l'éthique dans le milieu municipal et d'autres sont en préparation pour donner suite à l'adoption du Projet de loi n° 109.

Avec l'objectif de contribuer au débat sur cette question fort importante, la COMAQ voudrait faire part au gouvernement de la réflexion de ses membres tant sur certains principes généraux sous-jacents au projet de loi que sur certaines dispositions spécifiques de celui-ci.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

CODE PROVINCIAL?

D'abord, la COMAQ se questionne sur l'à propos d'une loi qui permet à chaque municipalité de définir elle-même son code d'éthique et de déontologie même si elle est astreinte à respecter le contenu minimal prescrit par la loi.

Le dictionnaire Robert définit en effet l'éthique comme étant la « science de la morale; art de diriger la conduite ».

Dans le rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal de juin 2009 (page 2), on dit d'ailleurs que « La notion d'éthique est étroitement liée aux mœurs d'une société... ».

Dans le cas des membres de l'Assemblée nationale, le Projet de loi n° 48 impose un code d'éthique et de déontologie s'appliquant uniformément à tous les députés, y compris ceux qui sont membres du Conseil exécutif.

Comment alors peut-on justifier que des municipalités adoptent des règles d'éthique différentes?

On peut en effet concevoir assez facilement que des municipalités adoptent des règles différentes pour régir la conduite des citoyens dans certains domaines : zonage et construction, circulation, nuisances...

Mais comment peut-on justifier ou expliquer qu'un acte, un geste ou un comportement soient considérés comme contraires à l'éthique dans une municipalité alors qu'ils ne le sont pas dans la municipalité voisine?

N'est-il pas à craindre que la multiplication des codes d'éthique comportant des règles différentes, portant souvent sur les mêmes sujets, ne crée dans la population une certaine confusion, voir un certain scepticisme?

Au risque de se répéter, cette loi ne vise pas uniquement le comportement des élus et des fonctionnaires municipaux, mais leur comportement dans certaines circonstances vu sous l'angle de la moralité publique.

Comme nous le verrons ci-après, cette problématique deviendra apparente dans nos commentaires sur certains articles spécifiques.

Recommandation n° 1

La COMAQ recommande qu'un code d'éthique unique, adopté par une loi de la province, s'applique dans toutes les municipalités.

NOUVELLE LOI SECTORIELLE

La multiplication des lois s'appliquant dans le secteur municipal est un sujet de préoccupation depuis fort longtemps, tant au niveau du gouvernement lui-même qu'à celui des intervenants du milieu.

Dans le domaine de la moralité publique, les textes de loi applicables sont déjà contenus dans des législations différentes.

Les dispositions pertinentes du Code criminel ne sont pas vraiment bien connues justement parce qu'elles se trouvent enfouies dans une loi fédérale moins connue. Il s'agit là toutefois d'une réalité juridique qui ne peut pas être contournée.

En ce qui concerne toutefois la législation provinciale, les règles fondamentales sur le conflit d'intérêts se trouvent actuellement dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM).

Avec l'adoption du Projet de loi n° 109 on se retrouvera donc avec des dispositions dans le Code criminel, dans deux lois provinciales et dans un code propre à chaque municipalité. De surcroît, chacune de ces législations comportera des sanctions différentes. En effet, advenant l'adoption du projet de loi n° 109, on risque ainsi d'assister à une hiérarchisation des dispositions concernant les conflits d'intérêts.

Inévitablement, certaines municipalités voudront regrouper toutes ces dispositions dans un même document, mais il est à craindre que la tâche ne soit plus délicate qu'il n'y paraît et que le produit final ne soit une source de confusion.

Recommandation n° 2

La COMAQ recommande en conséquence que toutes les dispositions relatives au conflit d'intérêts et à l'éthique soient regroupées dans un seul texte de loi.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Sous réserve de ces commentaires généraux, certaines dispositions du projet de loi appellent des commentaires plus spécifiques.

Municipalités visées et code d'éthique et de déontologie des élus municipaux

Articles 2 et 3

En vertu du paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 2 et du paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 3, le code d'éthique applicable aux élus ne s'applique, dans le cas d'une MRC, qu'à un préfet élu par l'ensemble des électeurs du territoire de la MRC.

Cela signifie donc, comme le confirme le paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 5, que chaque représentant d'une municipalité est régi par le code d'éthique de cette dernière.

Ceci étant, on peut dès à présent imaginer diverses situations dans lesquelles un représentant municipal pourrait contrevenir au code d'éthique de sa municipalité alors que ce ne serait pas le cas d'un ou de plusieurs de ses collègues. À titre d'exemple, on peut penser au cas où un code d'éthique interdirait à un élu de voter sur un contrat avec un membre de sa famille non visé par les articles 304 et 306 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM).

Encore une fois, il n'est pas seulement question ici de légalité, mais d'éthique.

Le même problème va se soulever lors des réunions du conseil d'agglomération selon le paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 3.

Recommandation

La COMAQ insiste donc sur la pertinence d'un code unique pour toutes les municipalités et organismes municipaux.

Article 6

Il est assez évident qu'il n'est pas facile de rédiger un texte visant toutes les formes d'avantages que peut recevoir une personne pour distinguer ceux qui sont acceptables de ceux qui doivent être proscrits.

On peut toutefois se demander à quel type d'avantages réfère le paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 6 si on fait abstraction de tout avantage visé par le paragraphe 2 de même que par l'exception du paragraphe 3 et par le deuxième alinéa.

Recommandation n° 3

La COMAQ recommande que le texte de cet article soit modifié afin de préciser la nature de l'interdiction visant les dons et avantages.

Formalités

Article 9

On se demande à quoi sert l'article 9 compte tenu du paragraphe 2 du deuxième alinéa de l'article 3 qui prévoit que :

« le code d'éthique et de déontologie d'une municipalité centrale d'une agglomération visée à la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (L.R.Q., chapitre E-20.001) ne s'applique pas aux membres du conseil d'agglomération qui ne représentent pas la municipalité centrale. »

Obligation de révision du code d'éthique et de déontologie

Article 13

On peut interpréter le texte de l'article 13 comme signifiant qu'il n'y a pas lieu d'adopter un code révisé si tous les membres du conseil sont élus par acclamation et qu'il n'y a donc pas d'élection; est-ce bien cela que veut le législateur?

Recommandation n° 4

La COMAQ recommande que ce texte soit modifié pour préciser que le code doit être adopté avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle de toute élection générale.

Quelle serait alors la justification d'être tenu d'adopter un code révisé du fait qu'un seul poste ou qu'un nombre restreint de postes a rendu une élection nécessaire?

Dispositions diverses

Article 14

La COMAQ s'inquiète en outre du rôle ingrat imposé au greffier de devoir « dénoncer » l'inaction de son conseil municipal qui n'a pas adopté de code d'éthique et du risque de subir des pressions pour négliger ou retarder l'envoi de cet avis au ministre.

Une solution alternative simple serait d'inverser le processus en prévoyant que dans un certain délai, disons 30 jours, de l'adoption du code, le greffier serait tenu d'en informer le ministre. Cette procédure pourrait être facilement informatisée et simplifiée de façon à ne causer aucun fardeau administratif pour les municipalités et le ministre.

Recommandation n° 5

La COMAQ recommande que cet article soit modifié de façon à inverser le processus et à exiger que l'avis transmis au ministre l'informe de l'adoption du code d'éthique plutôt que de l'omission de le faire.

Article 15

La sanction prévue par le deuxième alinéa de l'article 15 qui prévoit que :

« Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant. »,

ne s'appliquera que s'il y a enquête sur la conduite d'un élu par la Commission municipale du Québec. Sans une telle enquête, l'obligation demeurera sans sanction.

Ne serait-il pas plus approprié que la sanction soit analogue à celle prévue par l'article 359 LERM?

Recommandation n° 6

La COMAQ recommande de modifier le deuxième alinéa afin de remplacer la sanction qui y est prévue par une sanction analogue à celle décrétée par l'article 359 LERM.

Mécanismes d'application et de contrôle

Examen préalable

Article 20

En ce qui a trait à l'article 20 par lequel :

« Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité a commis un manquement au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir le ministre.

La demande doit être écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif. »,

cette disposition constitue une nette amélioration par rapport à la situation actuelle où une simple lettre au ministère peut suffire.

On peut se demander s'il n'y aurait pas lieu toutefois d'instaurer un régime comme celui qui existe dans certains pays et qui permet à des fonctionnaires de dénoncer des situations sans encourir le risque de représailles.

Recommandation n° 7

La COMAQ recommande au gouvernement d'étudier la possibilité d'adopter une législation permettant les dénonciations sans représailles pour les fonctionnaires tant provinciaux que municipaux.

Enquêtes

Article 24

La compréhension de la COMAQ à l'article 24 sur les enquêtes est que les articles 604.6 et suivants de la Loi sur les cités et villes (LCV) s'appliqueront lors de l'enquête tenue par la Commission municipale du Québec.

Si cette interprétation est partagée par le ministère, il n'y a pas lieu de modifier le projet de loi pour autant, mais il serait certainement utile que cela soit publicisé dans la documentation qui sera émise avant ou après l'adoption du projet de loi.

Recommandation n° 8

La COMAQ recommande que le MAMROT dans la documentation diffusée en rapport avec le projet de loi indique que les élus bénéficient de la protection accordée par les articles 604.6 et suivants de la Loi sur les cités et villes lors d'une enquête tenue par la CMQ en vertu du PL n° 109.

Article 25

En ce qui a trait aux valeurs énoncées dans le code d'éthique et de déontologie, ici encore, il y a lieu de s'interroger sur la difficulté à laquelle sera confrontée la Commission municipale lorsqu'elle devra tenir compte du fait que certains gestes ou comportements seront considérés contraires à l'éthique dans certaines municipalités, alors qu'ils ne le seront pas dans d'autres.

Par ailleurs, il y aurait sans doute lieu de prévoir que la Commission n'est pas liée par une disposition d'un code qui va à l'encontre d'une disposition législative.

Article 27

Compte tenu de l'obligation qui lui est faite par l'article 28, c'est au greffier de la municipalité que la Commission devrait transmettre son rapport.

Par ailleurs, si l'enquête est toujours en cours, comment concilier le fait que la Commission informe la municipalité de l'état d'avancement de l'enquête alors que celle-ci est censée en ignorer l'existence puisqu'elle n'en a pas été informée selon l'article 22?

Recommandation n° 9

La COMAQ recommande :

- a) que la copie du rapport de la Commission destinée à la municipalité soit transmise à son greffier ou à son secrétaire-trésorier;*
- b) que la municipalité ne soit pas informée de l'état d'avancement de l'enquête.*

Article 28

Bien que la COMAQ reconnaisse le bien-fondé de l'autonomie municipale, il y a lieu de se demander s'il est opportun que la décision d'imposer une sanction et le choix de cette sanction relève du conseil municipal plutôt que de la Commission.

Tout d'abord, bien que le conseil bénéficiera de l'éclairage fourni par le rapport d'enquête produit par la Commission, il n'en reste pas moins qu'il n'aura pas le bénéfice d'avoir entendu la preuve soumise à huis clos (selon l'article 24) devant la Commission.

Par ailleurs, quel choix aura vraiment le conseil? Pourra-t-il vraiment refuser de suivre une recommandation de la Commission sans que la population n'en tire une conclusion négative? Si, en pratique, le conseil n'aura d'autre choix que d'entériner la recommandation, à quoi sert-il de lui imposer cette obligation et de le placer dans une situation délicate?

Il y aurait lieu de prévoir que le dépôt du rapport d'enquête doit être inscrit à l'ordre du jour de la séance visée par cet article.

Recommandation n° 10

La COMAQ recommande :

- a) que la décision d'imposer une sanction et le choix de la sanction relèvent uniquement de la Commission;*
- b) que le dépôt de la décision de la Commission soit obligatoirement inscrit à l'ordre du jour de la séance visée par cet article.*

Sanctions

Article 31

La durée maximale de 180 jours, prévue par le paragraphe 4 du premier alinéa, pourrait, dans certaines circonstances, être insuffisante.

Conclusion

La COMAQ souscrit au principe que la conduite des élus et des officiers municipaux doit être assujettie à des standards plus élevés que prévoient actuellement les lois fédérale et provinciale.

Elle croit toutefois que ces personnes et la population en général doivent avoir une vision aussi claire que possible de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas et, qu'à cette fin, tous soient assujettis à des règles uniformes, connues de tous et regroupées dans une loi unique.

Aux termes de l'exercice, la COMAQ souhaite que la vie démocratique dans le milieu municipal s'en trouve renforcée.

Résumé des recommandations

Recommandation n° 1

La COMAQ recommande qu'un code d'éthique unique, adopté par une loi de la province, s'applique dans toutes les municipalités.

Recommandation n° 2

La COMAQ recommande en conséquence que toutes les dispositions relatives au conflit d'intérêts et à l'éthique soient regroupées dans un seul texte de loi.

Recommandation n° 3

La COMAQ recommande que le texte de l'article 6 soit modifié afin de préciser la nature de l'interdiction visant les dons et avantages.

Recommandation n° 4

La COMAQ recommande que le texte de l'article 13 soit modifié pour préciser que le code doit être adopté avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle de toute élection générale.

Recommandation n° 5

La COMAQ recommande que l'article 14 soit modifié de façon à inverser le processus et à exiger que l'avis transmis au ministre l'informe de l'adoption du code d'éthique plutôt que de l'omission de le faire.

Recommandation n° 6

La COMAQ recommande de modifier le deuxième alinéa de l'article 15 afin de remplacer la sanction qui y est prévue par une sanction analogue à celle décrétée par l'article 359 LERM.

Recommandation n° 7

La COMAQ recommande au gouvernement d'étudier la possibilité d'adopter une législation permettant les dénonciations sans représailles pour les fonctionnaires tant provinciaux que municipaux.

Recommandation n° 8

La COMAQ recommande que le MAMROT dans la documentation diffusée en rapport avec le projet de loi indique que les élus bénéficient de la protection accordée par les articles 604.6 et suivants de la Loi sur les cités et villes lors d'une enquête tenue par la CMQ en vertu du PL n° 109.

Recommandation n° 9

La COMAQ recommande :

- a) que la copie du rapport de la Commission destinée à la municipalité soit transmise à son greffier ou à son secrétaire-trésorier;
- b) que la municipalité ne soit pas informée de l'état d'avancement de l'enquête.

Recommandation n° 10

La COMAQ recommande :

- a) que la décision d'imposer une sanction et le choix de la sanction relèvent uniquement de la Commission;
- b) que le dépôt de la décision de la Commission soit obligatoirement inscrit à l'ordre du jour de la séance visée par cet article.

* * * * *